

编者按：祁连山事件在中国的环保史上具有四方面标志性意义：①环保是真追责、动真格；②地方政府管不了，中央来管，祁连山国家公园体制试点区就是中央直接介入、中央深改组直接审批试点方案的；③代价再大也要治，伤有多深，药就有多猛。例如，所有的自然保护区都要退矿；④用全面的体制解决全面的问题，权、责、利明确才能确保守土有责和有力守土。祁连山事件发生后，中央深改组第36次和第37次会议连续通过了《祁连山国家公园体制试点区试点实施方案》和具有顶层设计性质的《建立国家公园体制总体方案》。2017年9月，《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》）由中共中央办公厅、国务院办公厅印发。下文是《总体方案》公布后本刊第一篇与其衔接的国际经验学术文章。文章结合《总体方案》和法国经验提出了中国对策。考虑到中国国家公园体制建设涉及面广、难度大、政策专业性强，本刊还将陆续推出国家公园系列文章建言献策，下期将结合加拿大经验讨论《总体方案》中明文指出的“最严格的保护”和“生态保护第一”如何在现实中体现。

法国国家公园体制改革的动因、经验及启示

The Initiative and Experiences of the National Park Management System Reform in France and Its Enlightenment to China

摘要 美国国家公园体制建设在如何处理上下左右里外的关系、如何实现跨行政区的整合、如何通过绿色发展形成保护的合力等方面对我国国家公园体制建设缺少借鉴价值。与我国政治体制相似、而最初的国家公园管理体制与美国相似的法国国家公园，在现实中遇到诸多问题后于2006年开始改革，十年改革基本功成，形成了行之有效的多中心治理模式。其与中国问题相关的经验可总结为三方面：一是形成利益共同体才可能形成生态共同体，没有绿色发展就没有国家公园；二是上下左右里外结合的治理结构才可能兼顾各方需求，才可能形成保护的合力、创造周边有利保护的大环境；三是绿水青山转化为金山银山需要技术路线和完整体系。中国的国家公园体制建设若借鉴其空间上的加盟区、体制上的多方治理模式和绿色发展上的国家公园产品品牌增值体系等，有望针对性地解决上述操作层面的实际问题。

关键词 国家公园；体制；法国经验；多中心治理模式

■文/陈叙图 金筱霏 苏杨

中央已经明确在“十三五”期间要“建立国家公园体制、整合设立一批国家公园”。2017年9月，《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》）由中央下发并公布。《总体方案》明确了与建立国家公园相关的基本概念（如国家公园概念、理念、定位和空间布局）、整体架构（如建立以统一事权、分级管理体制，建立财政投入为主的多元化资金保障机制）和主要操作程序（如建立统一的管理机构、适当延长国家公园体制试点时间、研究正式设立国家公园等）。这意味着，2017年中国的

国家公园工作已完成了顶层设计并全面转向操作层面，明确了未来的时间表、路线图、任务书。这种情况下，“怎么干”是关键问题，政策研究必须要提供现实问题的解决方案。当前，在体制建设中如何处理“上下左右里外”¹的关系上、如何实现跨行政区的整合、如何通过绿色发展形成保护的合力等方面仍存在操作层面的困难，在这些方面，为国内专家所熟悉的美国国家公园体制的借鉴价值不高。而刚刚完成体制改革并小果初成的法国国家公园具有直接的、问题导向型的借鉴价值，其以宪章为纽带的

上下左右结合的管理单位体制、以加盟区为特色的土地权属约束下的完整性保护、以国家公园产品品牌增值体系为代表的绿色发展机制等，都能直接应对上述问题。

法国国家公园发展历程及特点

法国的国家公园已有半个多世纪的发展史。在“构建一个什么样的国家公园体系”的问题上，法国也曾借鉴过美国国家公园的中央直管模式，且其管理方式定位于类似中国的《自然保护区条例》中的最严格保护。然而，法国的国家公园管理面临与中国

1 指不同层级政府之间的关系，同级政府相关职能部门之间的关系，国家公园管理局和地方政府、周边社区之间的关系及历史形成的利益格局与期望实现的改革目标之间的关系。

类似的“人、地约束”和“权、钱压力”^[1]，不得不借鉴其大区公园²（相当于美国的州立公园）的体制优点，于2006年开启了国家公园体制改革，最终形成了全球具代表性意义的国家公园体制，其管理机构、规章制度、社区管理、经营机制等都对中国建立国家公园体制具有更直接的借鉴意义。

类似美国体制的中央直管

美国是国家公园的首创者，其国家公园体制的特点可以概括为中央政府直管、权责高度统一、土地大体国有、财政拨款为主，以此来支撑“保护为主”和“全民公益性优先”。美国国家公园体制给全球的保护地管理开辟了新模式，加之时间早、规模大、制度全面系统，成为各国建立国家公园体制的范例。值得注意的是，美国体制有其特殊的背景，即地广人稀、权属清晰、财政“给力”，这实际上也是搬用美国体制的前提。

法国在建立国家公园体制之初，参考了美国的体制，即中央直管的严格保护模式，但忽视了美法两国的国情差异：一方面，法国的人口密度明显高于美国，国家公园管理涉及的原住民数量和生产活动明显多于美国，不满足地广人稀的条件；另一方面，法国的土地权属的复杂程度也远高于美国，相关法规难以让管理机构以所有者身份来管理国家公园。此外，美

国的国家公园体制不断发展优化：在实施中央集权的同时，也关注“里外”的关系（国家公园范围内外），逐渐与周边社区建立了伙伴管理关系，并以多种途径协调社区发展、保障社区权益³。而法国在最初构建类似美国体制的过程中却没有体现这些变化，仅强调了中央集权和严格保护，忽视了基层地方政府和社区在国家公园管理中的作用和价值：所有管理工作均在中央政府主导下展开，其他利益相关方，包括地方政府、社区群众、社会力量等在国家公园相关决策上缺乏话语权，甚至鲜有知情权。

在这种不具备实现前提的情况下，1960年开始逐渐形成的法国国家公园体制⁴呈现了与美国体制类似的特点但又显然“水土不服”，即以中央政府垂直管理主导，而基层利益难保障、力量难介入，这种央地（中央—地方）关系的不协调不仅加重了中央的负担，也使来自社区的抗议和破坏层出不穷⁵。

很像中国实情的名义最严

系统严格的法规是规范管理的前提，然而简单划一又极度严格的规则由于可操作性差和标准严格反而难以实现。中国1994年的《自然保护区条例》对自然保护区实行最严格保护，但其中若干要求几近严苛也不科学，甚至有“核心区严禁任何人进入”的条文，结果在现实中几成空文。这样

的情况非中国独有，法国国家公园也走过类似的弯路。

1960年之前，法国曾就“建立什么样的国家公园体系和体制”形成观点不同的两派：主张“文化公园”人道主义的“景观派”和宣扬纯自然属性的“自然派”。而1960年颁布的《国家公园法》结束了两派争论，形成了一个严格而权威的绝对保护模式，在没有充分的科学研究作为支撑⁶的前提下，将国家公园定位为中央政府直接管理以保护自然生态系统为主要功能的绝对保护地。政策法规形成的严格保护模式和中央政府的单中心治理模式，导致了国家公园管理方式的“简单粗暴”。在呆板僵化、不留空间的法规条文引导下，管理者习惯于对任何资源利用项目直接否决，以杜绝一切规则以外的行为。国家公园因而变成土地管理的被动机构，“阻止做事”成为当时的一大管理特征^[2]。这一法律和相关政策的出台，几乎忽略了法国国情中的“人、地”约束。法国是一个历史悠久、人文底蕴深厚的国家。人与自然长期共存的历史，决定了不仅从现实上无法将人类活动完全隔离，且很多地区已然建立了一种特殊的相互依存的人地关系，人类活动的适度干扰已经嵌入生态过程之中。对这类生态系统结构的错误理解，不但不能实现最终的保护目标，反而会因措施选择不当而破

2 大区在法国行政层级中相当于中国的省。法国共有大区13个（下设96个省），4个海外领地在行政层级上也相当于大区。

3 多个案例可反映出美国国家公园体系下的社区伙伴关系，例如：①通过保护地役权的设置，允许不愿出让土地所有权的产权人依然居住于公园内部，而仅根据具体的保护需要限定其发展方式和强度；②黄石公园的狼群再引入政策以周边社区调研为基础，并向社区允诺，若有狼群破坏私人资源情况，政府负责赔偿，并允许社区在这种情况下击毙肇事的狼，以此达成社区和公园之间的共识；③公园管委会从私人手中购买土地所有权，但为留存公园内的传统耕作文化，并保障生境的多元化，公园管委会以较低的价格将土地重新租给周边农户，实施有条件的传统耕作，以维持既体现文化传承也兼顾生态保护所需要的人地关系。

4 由法国生态、能源、可持续发展及海洋部（在本文中简称为环境部。现已更名为生态转型部，Ministry for Ecological Transition）的国家公园及海洋区域管理局管理，目前则又合并了生物多样性署管理。

5 20世纪90年代，平均每年发生在国家公园范围内的游行示威事件近20起。

6 例如，国家公园将保护生物多样性作为重要的功能，但在边界划定、保护措施规定等方面并非基于主要保护物种的需求，既由于土地权属的限制没有将完整的生态系统划入，也罔顾了这些物种可能已经与原住民的生产生活形成了类似“共生”的关系，相关法规只是从严防死守的角度提出了繁多的限制条款。

坏其内部长久以来已经建立的人地平衡、生态平衡。

有这样的认知偏差导致的规则不妥，加上国家公园管委会无法在区域管理中找到自己的位置，其不能有效协调周边社区因严格保护、单中心治理模式而引发的敌对情绪。阿尔卑斯山区国家公园与当地滑雪场的冲突、梅康图尔国家公园受到的当地民众抗议、塞文国家公园成立之初遭受的市镇⁷敌对等均是对人与自然复合生态系统科学认知不够的情况下一味严格保护引发的后果。1971年，法国爆发了这些冲突中最著名的“瓦努阿兹国家公园事件”⁸。但这一事件并没有引起中央政府对国家公园管理理念的反思，中央与地方、城市精英与本地民众之间在国家公园问题上的分歧继续拉大，国家公园逐渐走上了当地民众眼中的“博物馆化”、绝对封闭化以及不可转让的道路，国家公园逐渐演变为周边社区的“全民公敌”。

法国特色的大区公园体制

在国家公园发展步履维艰的同时，法国的大区公园体系则因其独特的管理体制而颇有成效。从规模而言，大区公园是法国体量最大的一类保护地体系。其管理有三方面的特点。

(1) 上下左右里外结合的治理模式

上下左右里外结合的治理模式体现为多方参与的董事会治理结构和作为共同管理规则的宪章。为了平衡自

然保护与地方发展问题之间的矛盾，法国大区公园采用了上下分工、左右协调、里外共赢的治理模式。即大区政府、基层地方政府及公园管委会等管理者之间，通过董事会的形式在决策过程中将各方力量达成均衡；公园管委会则鼓励与大区公园同处于一个生态系统的市镇以加盟区的形式纳入大区公园的统一管理，并以利益相关者谈判形成的宪章⁹为公园管委会和加盟区之间共同遵守的契约。这样，虽然公园管委会基本没有加盟区内的规划权、执法权等，但通过宪章实现了统一管理，形成了市镇与公园管委会的互利共治。当然，这种情况的前提是各级财政较好地支持了公园的保护，各公园的经营收入仅占全部运营资金来源的10%左右，其余资金来自国家农林部门、大学和大区、省政府等。

(2) 有较好的绿色发展体系（公园产品品牌增值体系）和多种扶持手段

大区公园通过建立以公园产品品牌增值体系为代表的绿色发展体系，使符合标准的产品（不仅有农副产品，也包括民宿等第三产业产品）能获得明显的增值和更好的、统一的市场营销。加盟市镇因此可享受公园品牌所带来的惠益，但同时也需遵守宪章的条文、履行必须的环境保护义务。这一绿色发展体系将公园对周边市镇的态度从防御转变为合作，最大程度地平衡了保护与发展的关系。

(3) 易于实现跨行政区管理

法国的行政资源配置也较多地受行政区划的约束，但在董事会、宪章、公园产品品牌增值体系这些措施下，大区公园跨省¹⁰甚至跨大区的统筹管理易于实现。这样使得一个生态系统内的各区域能遵守统一的规划并由一个统一的机构协调保护与利用的关系。这实际上是一种合同式的“联邦”管理模式。上述体制使大区公园与区内、周边市镇成为互利互惠的利益共同体，市镇对大区公园普遍表现出合作热情。尽管每个大区公园的运营状况和互利模式各有差别，但总体上兼顾了保护和发展。因此与国家公园相比，大区公园体制较为成功。当然，大区公园的功能与国家公园有一定区别——将经济复兴作为其重要任务，其角色是促发者（enabler），经济的后退会被认为损害了当地的景观和文化遗产价值。

2006年开始的国家公园体制改革带来的变化

法国在国家公园的发展上经历了40多年的类美国体制，在各类问题逐渐暴露之后，法国不得不借鉴大区公园体制，于2006年启动了国家公园体制改革。2006年4月14日，法国政府发布了新的《国家公园法》（du relative aux parcs nationaux et de ses decrets d'application）。对应地，在操作层面上，法国环境部2007年2月23日发布了《关于在所有

7 法语名称 commune，相当于中国的乡镇，是最低层级的地方政府。

8 这个国家公园的法语名称 Parc national de la Vanois，法国第一个国家公园，1963年建立。这是一起国家公园与社区发展矛盾集中爆发的著名事件，位于国家公园内但土地权属为市镇所有的欧洲最大滑雪场要扩建，被国家公园管委会禁止。在多方协调无果之后，矛盾由基层向高层蔓延，直到最后总统出面协调才得以化解，扩建项目被禁止。因此，国家公园管理机构与市镇之间结下了持久的仇怨，在2006年体制改革后，这个国家公园是法国10个国家公园中周边市镇加盟比例最低的（28个市镇中只有2个加盟）。

9 宪章内容丰富，包括了类似中国的管理规则中的行政法规、总体规划（包括空间规划和发展规划）、技术标准等内容，是在董事会的领导下，由各利益相关方经过基于调查的谈判达成的，每15年修订一次。

10 一个大区内，相当于中国的跨市。

国家公园执行基本原则的决议》（类似中国于2017年出台的《建立国家公园体制总体方案》）¹¹。这一文件标志着法国的国家公园体制改革全面启动。这次改革充分考虑了国家公园和周边的经济、社会特别是生态依存性，创新了管理方式，取得了一定的成效。这次改革的主要变化体现在以下三个方面。

空间上以加盟区形式形成了对完整生态系统的统一管理

在旧体制下，法国国家公园按“核心区+外围区”的模式进行管理（类似中国自然保护区的核心区、缓冲区、实验区模式，在这种方式的划定中，常见的情况是土地权属的限制导致难以将完整的生态系统划入国家公园，且外围区形同虚设，基本没有手段形成统一的管理）。而这次改革建立了“核心区+加盟区”的空间结构，其与“核心区+外围区”的模式存在着本质的不同：前者强调民主与包容，寻求严格保护和合作发展之间的平衡；后者只是强调以政府意志实施强制性的封闭保护，基本不考虑外围区如何形成保护的合力。为了推动“核心区+加盟区”模式的实施，法国将“生态共同体”（ecological solidarity）的概念引入国家公园管理，明确在核心区和加盟区之间存在着密切的生态关联和利益共享基础。可以用图1示意性展现这种空间结构。

治理体制上的上下结合

这次改革首次建立了中央、地方

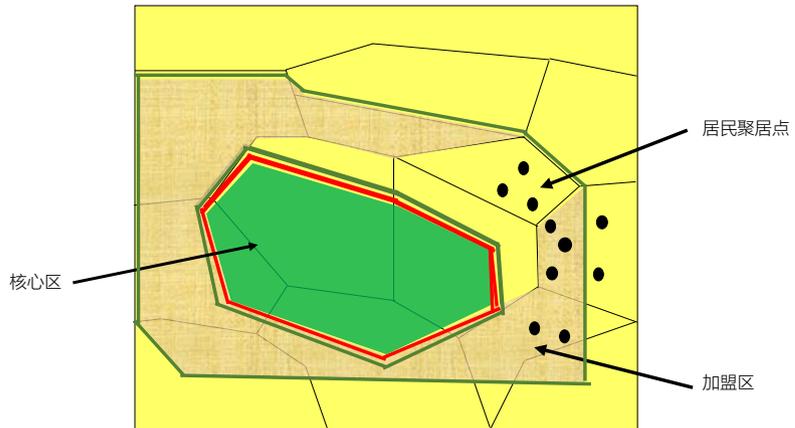


图1 改革后法国国家公园的空间结构

共同参与管理的治理体制并以宪章¹²的形式确定了治理结构、各方权责，地方利益相关者被赋予了参与国家公园管理的更大权限和更多手段。宪章也使相关决策程序更科学，从而使社区居民（以农林牧和旅游相关产业为主要谋生手段）的合理发展需求能被更全面地兼顾，最终实现在更大范围（考虑生态系统完整性）内的“保护为主”。按中国的政策语言，这是“共抓大保护”的治理结构。具体做法包括：①扩大了董事会，增加地方代表的席位（变成多数派），新增了环保组织和行业协会（比如农业、旅游业）代表的席位，显著增强了市镇代表在国家公园加盟区决策中的话语权；②通过宪章赋予的法律地位，经济、社会和文化委员会，科学专家委员会真正在决策中发挥了作用，尤其在项目审批和确定国家对地方的补偿方面；③相关管委会的决策和执行中都能有地方利益代言人参与，真正形成上下结合的治理体制。当然，这种

新的治理体制主要体现在加盟区范围，核心区内基本还是中央政府主导，董事会在核心区范围只有建议和协调功能（图2所示）。

但这种改革并非只是削弱中央集权，而是基于管理目标对国家公园的管理权进行更好地分配。例如，在新体制下，国家公园范围内市镇的部分执法权被移交给了国家公园管委会，包括森林公安、交通警察（镇区范围之外）的职能等；位于核心区内的停车场和道路建设的许可证，地方政府无权发放，除非该区域有50万人以上的人口。

改革中还成立了一个新的公共机构——生物多样性署。2016年8月，法国出台的《生物多样性保育法》要求尽可能抢救、保护濒危动植物，并提出将根据法令设置生物多样性署，旨在整合各方力量，加强生物多样性保护的公共政策。生物多样性署由四个机构合并组成，即国家水资源和环境局（ONEMA）、自然监测技术中

11 由法国生态、能源、可持续发展和海洋部发布，依据2006年的《国家公园法》制定。其中明确其依据分别是“2006年12月5日法国国家公园管委会董事会批准的‘国家公园基本实施原则’报告；2007年1月15日国家公园跨部委委员会的意见”等，并明确：“考虑到国家公园政策在责任与义务规范以及环境宪章落实方面的重大象征意义；考虑到法国国家公园在国际上的认可需要保证其实施的基本原则与世界自然联盟确定的保护区管理范畴的指导路线兼容；考虑到国家公园地方管理需要与国际自然与文化遗产保护及国家公园标准的目标相一致；中央政府推动地方管理的实施，也保证其国际目标的实现”。

12 其结构类似大区公园宪章，但比其内容更丰富，最早起始于爱看国家公园（national parc Ecrin de），其早在1995年就开始了公园宪章的编制工作。2006年的《国家公园法》明确了宪章的法律地位，使得其具备了作为加盟区统一管理规则的资格。

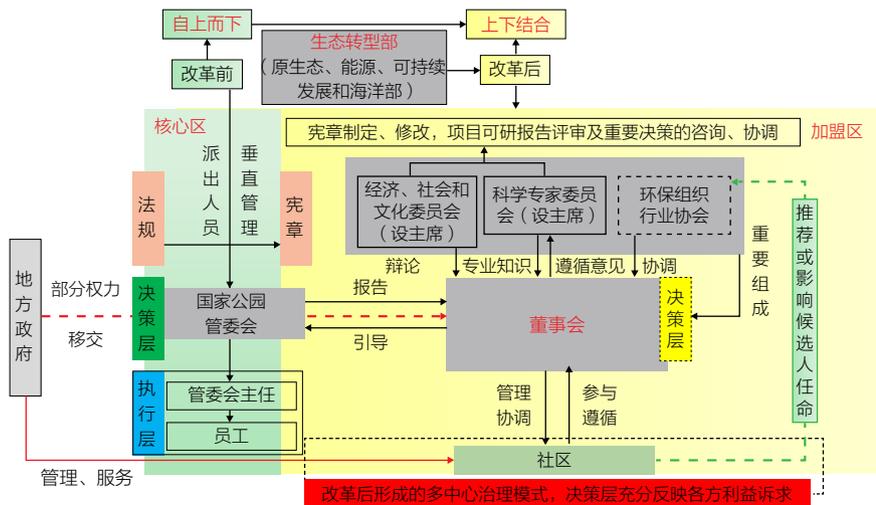


图2 法国国家公园管理机构的组织形式

心（ATEN）、法国国家公园及海洋区域管理局和国家植物保护委员会。这样，在国家层面上也统一的机构强化了对国家公园的统一管理。

优化了协调机制并配套了执法体制改革

考虑到各个国家公园均有共性的问题并需要互通有无，效仿大区公园的法国国家公园联盟（Parcs Nationaux de France, 简称PNF）也成立了，以加强各国家公园间的协同作用，并增加法国国家公园在国内和国际层面上的影响。在具体的某个国家公园层面（参见图2），对科学专家委员会，首次从法律角度承认了科学专家委员会的职能（该委员会在2006年改革前已经存在于多数国家公园中，但没有得到法律的明确承认）；还成立了“经济、社会与文化委员会”，以从自然科学和社会发展两方面协调推进国家公园的管理并全面反映各利益相关方在国家公园管理上基于科学和发展的权衡。

在这个统筹的改革之外，法国还于2012年启动了环境执法体制的改革，其也直接影响到了国家公园范围内的执法。在中央层面，司法、

环保、农业部进行了统一、规范的协调，出台了政府令《环境法典的司法与行政执法问题的简单和统一化改革法令》；地方层面，以爱看国家公园为例，是两个检察院和国家公园管委会共同开展的改革。爱看国家公园划清了权责、调整了执法手段并推进了统一执法：土地管理、遗产管理、行政管理属于国家公园，核心区只是国家公园执法大队来执法，加盟区是共同执法，但共有一套执法的规则。国家公园执法机构在核心区执法后向董事会报备。可以看出，2006年起始的改革主要理顺的是上下和里外的关系（即中央和地方的关系）；2012年的执法体制改革改的是执法的左右关系（多头执法、判决难等）。这样的配套改革，使国家公园上下里外左右的关系都更易于理顺。

法国国家公园的体制特点

处理好国家公园上下左右里外的关系，国家公园的治理结构和管理单位体制是关键。法国的国家公园体制改革，正是在这些方面进行了较大的调整，不仅形成了能平衡各方关系的体制，还构建了绿色发展机制以使这

种关系平衡具有内生性和可持续性。

以加盟区理念为核心的空间统一管理体制

分区管理是国家公园及其他保护地实施空间统筹的一般做法。通常情况下，保护地分区管理的主要依据是不同区域的资源特征、资源价值、管理目标等，如生物圈保护区及中国自然保护区的三区划分模式（核心区、缓冲区、过渡区/实验区）。而在法国国家公园体制改革后，加盟区的引入成为其空间统一管理的亮点：虽然这一模式也以资源价值的认定为前提，但其分区目的、理论依据、实现路径等均与以上通行模式有本质的不同，即在保障核心资源得到充分保护的前提下，充分尊重民众意愿、充分吸纳社区加盟，以达成完整性、原真性保护目标。在这种模式下，加盟区的设置并非以实现某种特定管理目标为目的，也不因资源的差异而区别对待，而是为了尽可能地以民主协商的方式扩大同一生态系统下国家公园的空间范围，最大程度地实现生态系统的完整保护并利于实现当地原住民文化的原真性保护¹³。

处理上下左右里外关系的治理体制和管理单位体制

（1）以上下左右里外结合的董事会为核心的治理体制创新

在借鉴大区公园经验的基础上，改革后的法国国家公园体制极其重视多方共治的管理模式，努力平衡各级政府之间、不同政府部门之间、公园和社区之间的利益矛盾。其中，具有法律地位和决策、协调实际职能的董事会起到了至关重要的作用。

从运行模式上看，法国国家公园的董事会制度源于大区公园又在保护的力度上优于大区公园，主要体现了三方面特点：①董事会吸纳了中

中央政府、地方政府、国家公园普通员工、当地居民、行业协会等不同的利益相关方作为其成员，参与决策；②董事会是公园加盟区管理的主要决策者，而中央政府垂直管理的公园管委会在加盟区则为主要执行者，以此确保地方代表享有充分的决策参与权和管理决定权；③主持国家公园宪章起草、实施、评估的董事长由董事会选举产生，通常情况以地方市镇长官居多。大区委员会行政长官或其代表、位于核心区内且面积超过核心区10%的市镇长、科学专家委员会的主席自动成为董事会委员；地方代表须在董事会占据半数以上席位，这个比例保障了地方代表在决策过程中充分的话语权。

通过这样的机构设置，实现了国家公园管理中关键人物（董事长和管委会主任）的互补，地方代表与中央代表的互补、民选代表和中央官员的互补，用这样的方式实现了地方利益和国家利益的互补。这种上下结合、左右分工、互相配合的模式，是法国国家公园中央—地方利益协调的重大突破。

除了以上两对关系以外，妥善处理政府各部门之间关系也是各国普遍面临的国家公园管理中的一个重要环节。为了推进国家层面各部委之间的协调，法国在公园管理部门、法国国家公园联盟（PNF）、国家自然保护区委员会（CNPN）以及监管部委之间建立了沟通机制，并将这种机制纳入了

国家公园基本法案之中。

（2）以宪章为核心的管委会和社区的多元治理、利益共享规则

在保护地的管理中，社区是重要的利益相关者，公园管委会和社区因为利益维度不同常是利益冲突者。改革后，法国国家公园以宪章共定、利益共享为原则，形成了较好的合作。宪章是每个法国国家公园必须制定的合约式管理制度，其中规定了核心区和加盟区的管理目标、保护措施和发展路径。而这些具体条款的设置，是国家公园管委会和相关地方政府、社区共同协商的结果，国家公园范围（包括核心区和加盟区）内所有乡镇通过谈判方式共同参与宪章的起草制定。谈判形成的宪章文稿由董事会批准后上报法国中央政府，在原则同意的情况下征集各相关乡镇、省市级政府和中央机关（保护自然国家委员会、国家公园部委间协调委员会）的意见，公示无异议后由中央政府发布。宪章的制定和调整为构建并强化公园—社区的对话机制提供了强有力的媒介。

宪章在改革方面的理念是让当地居民和从业者产生自己是“国家公园居民（citizens of national park）”的认同感和自豪感，重新激活当地的经济社会文化生活，让这片区域的未来构建在遗产保护与社会经济发展高度协同的基础上。例如，对游客的环境教育是全民公益性的重要体现，宪章中要求国家公园范围内特

许经营的酒店员工熟悉公园保护要求，能担当宣传员和解说员等。由此，国家公园管委会实现了有经济利益共享的人群参与到公园的公益事务中。

（3）以国家公园产品品牌增值体系为核心的绿色发展和特许经营机制

经营机制是保护地管理中的常规制度之一，特许经营融入保护地管理也并非法国的独创，但是在这里需要为法国国家公园的特许经营机制浓墨重彩地描绘一笔，其原因在于法国借助国家公园产品品牌这一工具，成功定位了管理方和社区的利益共同点，从而以规范化、精细化且能增值的特许经营，实现了最大范围吸纳地方企业和个体自愿加盟、最大程度实现保护发展共赢的目标。

与很多国家的特许经营相比，法国国家公园特许经营机制的亮点有三：①精细化的行业划分和行为清单；②国家公园产品品牌增值体系；③国家公园管委会提供的技术援助和科学研究，①为②服务。首先，国家公园联盟为不同的行业分别出台了相应的“准入规则”（rules of use），包括手工艺品和传统知识、热带农林产品、水果蔬菜蘑菇鲜花、酒店住宿、蜂蜜、加工农产品、餐饮业、基因利用、肉类产品、水上活动、户外活动、吃住行全包游、旅游景点（博物馆、纪念地等）等。除以行业分类为基础的“准入规则”之

13 法国于1970年设立的塞文国家公园是这方面的范例之一。该国家公园核心区域面积935平方公里，位于喀斯赛文生态文化景观区（Causses et Cévennes）内。这一景观区指法国中南部包括塞文国家公园和喀斯大区公园在内的面积约6000平方公里的区域。这片区域历史悠久，文化多元，气候复杂，河谷遍布，动植物资源丰富，史前文明的遗迹在这里广为分布，农牧业活动特色明显，手工业发达、中小城市密布，2011年被列入世界遗产名录。喀斯赛文生态文化景观区的管理主要涉及到以下机构：喀斯赛文生态文化景观区区域保护和开发协会（AVECC）、洛泽尔省省政府、塞文国家公园管理委员会、南比利牛斯大区喀斯自然公园管理委员会、南喀斯环境保护中心、喀斯地区塔恩和容特峡谷著名景点多元化管理协会、纳瓦赛尔著名景点联合会、拉赫拉克骑士团遗址保护区管理委员会、朗格多克鲁西永大区环境、区域规划和住房管理局、朗格多克鲁西永大区文化局、阿韦龙省省议会、加尔省省议会、埃罗省省议会、洛泽尔省省议会、阿韦龙省旅游局、加尔省旅游局、埃罗省旅游局、洛泽尔省旅游局等。

外，公园联盟还详细列出了管理的具体标准，包括对申请人自身条件的要求和生产全过程的行为要求。以酒店住宿类产品的“准入规则”为例，在明确其目标效果为社区经济回馈、带动节约能源和减少污染、促进游客行为绿色化的基础上，对三个方面进行了精细阐述，包括加盟对象（在其他行业中体现为涉及的产品）、加盟者的自身要求、服务（生产）全过程的行为要求。其中，第三个方面是“准入规则”中最为具体的部分，涉及提供服务或生产作业全过程的方方面面，不仅涉及面广、考虑周全，还把原则性要求和具体实例相结合。

根据以上管理流程所建立的国家公园特许经营机制是国家公园和周边社区共赢的一种绿色发展模式。一方面，通过在行业“准入规则”中充分融入保护地友好的要求，使国家公园的保护和环境教育目标在经营中得到了贯彻；另一方面，通过国家公园产品品牌增值体系这一平台，品牌使用者可以获得国家公园品牌。品牌委员会为加盟企业制定特别的宣传工具（产品标签、宣传册设计、营销网站），并为他们开展特别的宣传活动，尤其是在媒体上宣传品牌的产品。另外，委员会也给加盟者提供专门的培训和技术支持。这种共赢的关系为国家公园及社区的健康持续发展提供了保障。

总结起来，按中国的政策语言说法，法国的国家公园体制改革形成了“共抓大保护”的体制。共抓大保护，实际就是要形成自然保护的统一战线。法国国家公园加盟区的治理体制，类似抗日根据地政权机构组

成的“三三制”，这样才能在理念有共识、保护有手段、利益有共享的情况下，使加盟区真正形成支撑生态共同体的利益共同体，才使加盟区成为国家公园的“根据地”。以上体制改革的结果如何？2013年，法国环境部委托CGEDD（环境与可持续发展委员会）对2006年开始的改革成果进行评估。评估团走访了所有的国家公园，对所有利益相关方进行了大面积的调查访问，评估结果大多比较正面，如：①与改革前的做法（比较专断性、命令性的）相比，更注重民主式参与和协商，更利于地方乡镇和社区民众对宪章的消化和认可；②大多数国家公园内董事长和管委会主任这两个核心人物背景情况一般都高度互补（地方代表vs中央代表，民选的vs指派的，地方利益vs国家利益，政客vs环保专业人士），他们左右分工、互相配合的模式运转良好，确保宪章可以得到很好的实施。少数负面的效果，更多与历史积怨未妥善解决、改革的时间还不够长有关，如瓦努阿兹国家公园周边市镇不愿加盟等（28个市镇只有2个加盟）。

法国经验对中国国家公园体制建设的启示

中国国家公园体制建设近期的相关工作包括体制试点评估、整合设立第一批国家公园等。2017年底即将结束的体制试点工作，已经在治理结构、治理规则、保护与发展关系的处理及进行跨行政区的管理等方面遇到了重重困难，迄今只有中央特别支持的三江源大体形成了统一、规范的管理，而武夷山等试点区相关工作形成

了多方无积极性的尴尬局面。借鉴法国的经验，我们认为这些主要问题可从以下方面破解。

上下结合的治理结构才能发挥各方所长并得到各方支持

尽管中法两国的土地产权制度有所不同¹⁴，但中国的高价值保护地所处区域以集体所有制为主。土地权属复杂、原住民数量较多、发展诉求较高、替代产业发展条件不佳。这使中国的国家公园体制建设“人、地”约束突出，必须从体制上解决“钱、权”难题。这种情况下，单纯依靠中央政府的垂直管理，会面临至少三方面的挑战：①管理机构掌握的土地产权比例大多不高且治权有限，往往还存在多头管理，难以实施对人、财、物等资源的统一、高效调配；②能力结构单一且力量有限，仅依靠中央层面管理者的管理手段和行政力量，难以处理土地权属带来的问题，难以调动各方面力量；③相关决策难以充分反映各利益相关方诉求，难以形成“共搞大保护”的合力。这些挑战，不仅存在于以集体土地为主的区域（如武夷山、钱江源等国家公园试点），在以国有林区为面积主体的国家公园试点区（如东北虎豹）也同样突出。上述法国国家公园体制的三方面特点正好可应对这三方面挑战。

多方得利的绿色发展才可能形成保护的合力

中央提出“共抓大保护”的思路，其核心在于“共”字，即要致力于形成各方协作的合力。与其他保护地类型相比，国家公园以生态系统的原真性和完整性为保护目标，包含的面积更广；以全民公益性为平行于

14 从所有制而言有所区别，中国实施的是土地公有制，法国则为私有制，但这个区别主要体现在处置权上。在土地的占有权、使用权、收益权等方面，两国的情况较为类似，都是政府（尤其中央政府）对国家公园相当比例的土地难以业主的身份行使权利。

生态保护的核心管理目标之一，涉及的利益维度更复杂。为此，需要形成普遍的正向激励机制，在国家公园管理中涉及的各级政府及部门、多数社区居民、广大社会团体等之间形成联动。上述上下结合的治理结构只是对地方政府形成了激励，但要确保基层地方政府、社区和相关企业也加强保护，就必须形成新的激励方式。换言之，要真正实现国家公园体制试点和建设的初衷，必须从“钱、权”相关问题着手，找到能使各方得“利”赢得各方支持的解决方案。法国国家公园管理中采用的产品品牌增值体系和对社区、行业的全方位扶持就是一种有效的多方得利的模式。而在中国，武夷山试点区（其中的自然保护区）的茶产业在完成资源—产品—商品的升级后，初步形成了多方得利的帕累托改进¹⁵，但其绿色发展方式需要体系化、制度化后才可能确保产品在保护地友好的前提下稳定增值从而在全国普遍化。

而且，形成了环境友好和社区参与的绿色发展模式后，国家公园的人地关系就会发生变化。从管理角度而言，即使对具有重大保护价值的核心区，也不必都一刀切地采用所谓生态移民的方式，而是根据主要保护对象的保护需求，分类处理，只要满足基于科研的保护需求即可，不必都要移民、都要改变土地权属。《总体方案》中明确提出“鼓励通过签订合作保护协议等方式，共同保护国家公园周边自然资源。引导当地政府在国家公园周边合理规划建设入口社区和特

色小镇”，就已说明这样的发展方式适用于中国国家公园。

法规、规划、标准等合理化、体系化后才可能真正指导实践并形成推广标准

改革需要改之有利和改之有据，但目前的中国国家公园体制试点在法规标准方面存在一些显著的缺陷：一方面，诸多依据缺失或不配套¹⁶，甚至部分法规条文之间存在明显的冲突¹⁷；一方面，原有的相关法规（如《自然保护区条例》）、标准（如相关保护地的划定和分区标准）存在诸多不合理之处¹⁸，也罔顾了操作层面的困难。而法国国家公园管理中的宪章，不仅是体系化的依据，且在形成过程中就已经经历了多方博弈、具备了操作层面的可行性，因此才可能避免“下有对策”的情况。

我国的相关改革，在某些方面也形成了具有中国特色的相关依据合理化、体系化。如目前在钱江源国家公园试点区所在地开化形成的多规合一暨审批合一平台，就初步实现了规划层面的合理化和体系化。未来如果将其拓展到法规和技术标准层面，且采用多方治理模式下的主要利益相关者共同签署、监督执行的模式，则也有可能达成法国改革后形成的局面。

可以用多种方式实现跨行政区的统一管理

由于国家公园以生态系统为保护对象，而行政区划往往基于天然的地理界限或标志（如山脊线分水岭），这使保护完整的生态系统不得不对跨行政区管理的难题。上下结合的治

理结构和多方得利的绿色发展都需要在跨行政区管理的模式下才能有效发挥其应有的价值。法国国家公园的加盟区就是以国家公园产品品牌增值体系为纽带、打破地域限制，实现跨行政区的统筹治理和多方得利的管理模式。

这种统一管理优势除了最大程度地团结周边区域外，还有一个重要方面，即借助目前在某些地区业已形成的多规合一暨审批合一平台，在没有改变区域隶属关系的情况下更好地形成信息共享和规划协调，在巡查执法、项目审批等方面实现统一管理。

总之，中国的国家公园及其体制建设，必须适应中国的国情约束并博采各家之长。美国的公益性理念及相关体制及地役权等创新，法国的国家公园体制改革经验等，均在解决中国的相关问题上具有借鉴意义。《总体方案》已经在治理结构、绿色发展等方面将这些借鉴局部体现出来，未来的法规调整、标准设立和机制创新中若能更多地将国际经验本土化、制度化，2020年设立的第一批国家公园就可能。HB

参考文献

- [1] 苏杨, 王蕾. 中国国家公园体制试点的相关概念、政策背景和技术难点[J]. 环境保护, 2015, 43(14): 16-23.
 - [2] 陈英瑾. 英国国家公园与法国区域公园的保护与管理[J]. 中国园林, 2011, 27(6): 61-65.
- (陈叙图, 国家林业局林产工业设计院; 金筱霆, 法国开发署北京办事处; 苏杨系国务院发展研究中心管理世界杂志社副总编辑。苏杨系本文通讯作者 suyang1@263.net)

15 这个案例也为2016年纪念中国自然保护区事业六十周年的《中国自然保护区的建设和发展》报告专门引用。

16 从国家公园的《试点方案》《总体方案》到一些试点区的管理条例（如《三江源国家公园条例（试行）》，很多条文既缺少既有法律法规支撑，也没有厘清和《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等现有法规之间的关系。

17 例如2013年修订的《甘肃省矿产资源勘查开采审批管理办法》，允许在自然保护区实验区内开采矿产，违背《矿产资源法》《自然保护区条例》上位法的规定。

18 目前，中国国家公园体制试点区的面积主体是自然保护区，而《自然保护区条例》第二十七条“禁止任何人进入自然保护区的核心区”。